COMISIÓN DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

(Sesión celebrada el día 10 de julio de 2018).

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 17:00).

–Dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente).

–«Nota de la División Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores en relación al proyecto de ley que está a estudio sobre desalojos colectivos y régimen de prescripción adquisitiva de inmuebles, a raíz de la consulta que se le hizo en su momento».

–Habíamos solicitado la opinión de la División Estudios Legislativos con respecto a los planteos que había realizado la señora senadora Asiaín. La nota fue reenviada a todos los senadores de esta comisión.

Teniendo en cuenta los aportes de la señora senadora así como la respuesta de la División Estudios Legislativos, comenzaríamos a considerar los artículos en los que puntualmente se plantean las sugerencias.

SEÑOR SARAVIA.- El ministerio y la intendencia habían anunciado que iban a enviar un informe.

SEÑORA PRESIDENTA.- No hemos recibido nada, pero igualmente la intención es tratar de aprobar el proyecto en el día de hoy.

SEÑOR CARRERA.- Nosotros queríamos proponer un nuevo artículo 1.º que tenga el nombre jurídico «Declaración de interés general» y que diga lo siguiente: «Las normas de la presente ley se dictan en el marco del ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción, declarado de interés general por la Ley n.º 18308, de 18 de junio de 2008».

En nuestra opinión, este artículo 1.º debería estar previo al capítulo referente a los desalojos colectivos. La lógica de este artículo es declarar de interés general esta ley en el marco de lo que habilita nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

SEÑOR SARAVIA.- ¿El artículo propuesto, al declarar la ley de interés general, procura salvar alguna duda de inconstitucionalidad del proyecto o en qué dirección va? Planteo la pregunta porque no entendí el fundamento del planteo.

SEÑOR CARRERA.- En base a los aportes realizados por la señora senadora Asiaín, creemos oportuno dejar en claro que esta norma se enmarca en las limitaciones al derecho de propiedad. No queremos que queden dudas que este proyecto de ley está en consonancia con la Ley n.º 18308, de Ordenamiento Territorial, declarada de interés general. En este sentido, proponemos que se agregue un artículo 1.º que lleve el nombre jurídico «Declaración de interés general» y establezca expresamente lo siguiente: «Las normas de la presente ley se dictan en el marco del ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la república ejerce su soberanía y jurisdicción, declarado de interés general por la Ley n.º 18308, de 18 de junio de 2008».

SEÑORA PRESIDENTA.- Agregando este artículo estaríamos dando un amparo al articulado de esta ley.

SEÑORA ASIAÍN.- Con relación a esos puntos, la División de Estudios Legislativos se expidió en el sentido que no alcanza solamente con declarar en la exposición de motivos o en el cuerpo de la ley que se declara de interés general porque efectivamente tiene que serlo. A mi entender, este es un concepto jurídico indeterminado que no alcanza. Además, la División de Estudios Legislativos hace otra serie de observaciones que pensé que se irían a considerar porque, si no, para qué está.

SEÑOR CARRERA.- En primer lugar, si bien hemos tenido en cuenta algunos de los aportes, la función legislativa la tenemos nosotros. Es decir, el aporte realizado por la asesoría lo podremos compartir o no porque, en definitiva, es una cuestión técnico profesional.

Este proyecto de ley en el Capítulo I refiere a los desalojos colectivos y, en ese sentido, no tenemos dudas acerca de la constitucionalidad de la norma –los artículos 12 y 18 de la Constitución establecen que la ley fijará las formalidades de los procesos–y, además, estamos modificando algunos artículos en lo que tiene que ver con la prescripción corta, que ya había sido legislado en la Ley n.º 18308 declarada de interés general: es por eso que aportamos el artículo 1.º.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quería decir, a la señora senadora, que recién empezamos a considerar nuevamente este proyecto de ley, respecto al cual el señor senador Carrera plantea la necesidad de agregar un artículo 1.º que lo declare de interés general dentro del marco de la Ley n.º 18308. En este momento íbamos a comenzar la discusión teniendo en cuenta las consideraciones que la señora senadora realizó en la sesión anterior y a través del correo electrónico, y la respuesta recibida de estudios legislativos.

SEÑOR SARAVIA.- ¿El régimen de trabajo será considerar artículo por artículo?

SEÑORA PRESIDENTA.- El proyecto ya fue votado.Tenemos que considerar aquellos artículos para los cuales se plantean modificaciones.

SEÑOR SARAVIA.- De acuerdo. Respecto a ciertos artículos hicimos algunas observaciones como el caso de la nueva redacción del artículo 12 –el ministerio estuvo de acuerdo– por el que se incluye a las intendencias. Entonces, nosotros que tenemos algunas diferencias, hay artículos que los vamos a votar y otros no; seguramente el proyecto de ley será enviado con salvedades al plenario.

SEÑORA ASIAÍN.- A los efectos de no tener que reiterar este punto en cada uno de los artículos a estudio, quisiera sentarlo como criterio general. Con respecto a la constitucionalidad, el señor senador Carrera refería al orden y a las formalidades de los juicios, artículo 12 y demás de la Constitución.

En este sentido, quiero señalar que existen otros cuestionamientos compartidos, no solo por la bancada que representamos, sino también por la asesoría. No planteo esto a los efectos de entrar en la polémica. Lo hago, simplemente, para señalar que los cuestionamientos de constitucionalidad no se circunscribieron a la formalidad de los juicios. Por supuesto, la ley es la que fija los procedimientos. Me refiero a algunas restricciones que no son salvadas por declarar de interés general la restricción del derecho de propiedad. Ellas son, justamente, recogidas por la asesoría jurídica por cuanto habla de una expropiación sin indemnización. Lo menciono, –simplemente lo hago a nivel personal–, para que ese criterio sea el que arroje luz sobre el resto del articulado.

SEÑORA PRESIDENTA.- Voy a proponerles algo: hay un planteo referente a anexar este artículo 1.º. Luego iríamos viendo los otros artículos en los que hay consideraciones para hacer. Si no, no vamos a salir de la discusión y no vamos a avanzar.

Como ya está propuesto el artículo, si los señores senadores están de acuerdo, lo ponemos en consideración, lo votamos y luego seguimos avanzando. Planteo esto porque, como el proyecto de ley ya está votado, solo debemos reconsiderar aquellos artículos que deberíamos discutir nuevamente, basados en estas sugerencias.

(Apoyados).

Léase, entonces, el artículo 1.º propuesto por el señor senador Carrera.

(Se lee).

«Artículo 1.º. Declaración de interés general.- Las normas de la presente ley se dictan en el marco del ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la república ejerce su soberanía y jurisdicción, declarado de interés general por Ley n.º 18308, de 18 de junio de 2008.»

–Aprovechamos a hacer una copia para repartir a los señores senadores y luego lo votamos. Por supuesto que si este artículo es aprobado, luego secretaría se encargará de hacer las correcciones de las menciones a otros artículos.

Continuamos con el análisis del artículo 7.º sobre el que nos gustaría hacer un pequeño anexo. Al final del primer inciso, donde se establece «para prevenir futuras ocupaciones precarias», proponemos agregar «cumpliendo con lo establecido en el literal e), del artículo 37 de la Ley n.º 18308».

Este artículo refiere al destino del o los inmuebles. En él se establece: «Con la presentación de la demanda de desalojo colectivo, el accionante deberá acompañar y acreditar el destino que le dará al o los inmuebles para prevenir futuras ocupaciones precarias». Aquí le anexaríamos «cumpliendo con lo establecido en el literal e), del artículo 37 de la Ley n.º 18308».

Luego continúa «Sin el cumplimiento del mencionado requisito, no podrá dictarse sentencia definitiva de desalojo y los ocupantes tendrán derecho de permanencia en el mismo».

A continuación, en el último inciso, habría que hacer la corrección de uno de los artículos referidos.

SEÑOR SARAVIA.- ¿No se va a modificar este artículo?

SEÑORA PRESIDENTA.- La modificación que estábamos proponiendo es anexar la referencia a una ley; más concretamente, al literal e) del artículo 37 de la Ley n.º 18308.

SEÑOR SARAVIA.- Eso no corrige, de ninguna forma, la duda que tenemos en cuanto a que se limita el derecho de propiedad. Esa es, precisamente, una de las dudas que planteamos. Más allá de que se haga referencia a esa ley, se mantiene la limitación al derecho de propiedad que, a nuestro juicio, sería inconstitucional.

Esa es la salvedad que hacemos, que no tiene que ver con la referencia a la ley. Quiere decir que en estos artículos hay diferencias y esas son las salvedades que tenemos al respecto.

SEÑOR CARRERA.- Por nuestra parte, consideramos que no se está limitando de ninguna manera el derecho de propiedad ya que lo único que se está requiriendo al propietario es que acredite que, de alguna forma, va a evitar futuras ocupaciones. Dentro del marco de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, no nos podemos olvidar que los propietarios, si bien tienen derechos, también tienen una serie de obligaciones como es la de evitar futuras ocupaciones.

Por eso acompañamos la propuesta que hizo la señora presidenta de hacer una referencia a esa ley de ordenamiento territorial en el literal específico que habla de esas obligaciones que tienen los propietarios.

SEÑORA PRESIDENTA.- El planteo se hace en el marco de nuestra convicción de que con esto no estaríamos frente a una inconstitucionalidad.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 7.º con la modificación propuesta.

(Se vota).

–3 en 5. **Afirmativa.**

SEÑORA ASIAÍN.- ¿El primer artículo se votó con el agregado?

SEÑORA PRESIDENTA.- No porque estamos esperando que se reparta, lo votaremos después.

SEÑORA ASIAÍN.- Entonces, voy a fundamentar mi voto negativo del artículo 7.º.

No voy a reiterar los cuestionamientos que realicé al consignar las preguntas planteadas a la asesoría jurídica ni tampoco todo lo que dice el informe de la División de Estudios Legislativos al respecto, que empieza diciendo: «De la simple lectura de la norma, no queda claro qué se entiende por “acreditar el destino” que se dará al inmueble» y termina haciendo una referencia al artículo 32 de la Constitución –que establece el derecho de propiedad como inviolable–, afirmando: «En este caso se estaría limitando el derecho de propiedad sin la contrapartida indemnizatoria».

Simplemente me remito a esas expresiones para fundar mi voto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Igualmente debemos tener en cuenta que si hay un asentamiento en un predio privado es porque su dueño no se hizo cargo de la obligación que tiene como propietario. Aclaro que no es mi intención seguir una discusión al respecto.

SEÑORA ASIAÍN.- Hay muchas referencias de la asesoría jurídica a esa situación y, de todas maneras, habría otras vías para llegar a quienes de verdad no cumplieron. Aquí figura un plazo exigido de nada más que 24 meses de ocupación en el inmueble.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ahora sí pasaríamos a votar el anexo del artículo 1.º que había sido propuesto por el señor senador Carrera, lo que traería como consecuencia el corrimiento hacia adelante de la numeración del articulado.

SEÑOR MICHELINI.- Sería un artículo nuevo que pondríamos como primero.

SEÑORA PRESIDENTA.- Exactamente.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–3 en 5. **Afirmativa.**

SEÑORA ASIAÍN.- A modo de fundamento de voto, quiero decir que la referencia a la ley de ordenamiento territorial no sanea la eventual inconstitucionalidad señalada tanto por parte de la bancada que está representada en esta comisión como por la asesoría jurídica. Puede referir a una ley anterior y la ley anterior ser, de todas maneras, inconstitucional. De la misma forma, la pretensión o el designio, el deseo de cumplirse con un interés general por solo apelar a dicho interés general, tampoco queda acreditado *per se*, sino que tratándose de una restricción a derechos consagrados por la carta y tal como lo releva la asesoría jurídica –citando a Korzeniak y a Jiménez de Aréchaga–, dichas restricciones son excepcionales y deberán acreditarse muy fehacientemente para que sea la única manera posible de atender ese interés general. De lo contrario, cualquier limitación al goce de un derecho eventualmente podría justificarse apelando a esta noción indeterminada de interés general.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ahora habría que rever el artículo antes numerado como 10, ahora 11– porque se corrieron los números–, que refiere a la sustitución del artículo 65 de la ley n.º 18308. En lo que tiene que ver con la precariedad habitacional, entendiendo que en este artículo por ese concepto estaríamos hablando de la situación física de la vivienda y no de otra cosa, proponemos que el primer inciso, para que quede más concreto, diga lo siguiente: «Aquellas personas cuyo núcleo familiar se encuentre en situación de precariedad habitacional, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, no siendo propietarios del inmueble, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud a ser urbanizado […]». Y a continuación sigue el artículo tal cual está. Quisimos anexar esto simplemente para que quede claro que esto refiere a la precariedad del estado físico de la vivienda y no de otra cosa. Este era uno de los cuestionamientos que hacía la senadora en la sesión anterior.

En consideración este artículo con el anexo propuesto.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–3 en 5. **Afirmativa.**

Luego tenemos otro aspecto que había planteado el senador Carrera en la sesión anterior, con respecto al artículo 12 nuevo, es decir el que anteriormente era 11. Estaríamos retomando una partecita de la redacción que se había suprimido, lo estaríamos incorporando nuevamente y, también, cambiaríamos el plazo.

SEÑOR CARRERA.- El artículo 12 nuevo está modificando el artículo 284 de la Ley n.º 19149. Estamos proponiendo que en el segundo inciso se incorpore algo al final, inclusive cambiando el plazo existente, y que el mismo quede así: «Si el informe no se presentara con la demanda de prescripción, el Juez de la causa lo solicitará a la Intendencia Departamental, la que deberá pronunciarse en un plazo de ciento veinte días, bajo apercibimiento de considerarse el predio con aptitud de ser urbanizado». Concretamente, proponemos cambiar el plazo de noventa a ciento veinte días y agregar lo que sigue después. En la sesión pasada la arquitecta Pissano decía que 90 días es un tiempo prudente para expedirse acerca de la cualificación del suelo. Por consiguiente, extendemos ese plazo a 120 días, teniendo en cuenta que existen otros gobiernos departamentales que, quizás, no tengan un plan de ordenamiento territorial como el de Montevideo. Pensamos en esto a modo de resguardo. En definitiva, estamos tomando el texto original de la Cámara de Representantes.

SEÑORA PRESIDENTA.- En consideración la modificación propuesta.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–3 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el anterior artículo 12, que pasaría a ser el 13.

Este artículo refiere al proyecto de fraccionamiento, y al respecto hemos planteado que quienes viven en aquellos asentamientos o predios de ocupación irregular en realidad no tendrían los medios económicos como para llevar adelante un proyecto de esas características. Por lo tanto, proponemos que en el primer inciso, luego de que dice «deberán presentar» se exprese lo siguiente: «un proyecto de urbanización y fraccionamiento que podrá ser elaborado por la Intendencia departamental correspondiente o por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con aprobación de la Intendencia del lugar. Estos podrán, a su vez, conveniar con UdelaR a sus efectos». Sabemos que estas instituciones hoy tienen la posibilidad de realizar convenios con la UdelaR, pero de todos modos nos pareció bueno establecerlo en el texto, aunque quede redundante, en función de las atribuciones que actualmente tienen.

Por otra parte, en el segundo inciso, se diría lo siguiente: «El proyecto de urbanización y fraccionamiento deberá identificar parcelas que prescribirán a favor…», y dejar el resto de la redacción tal cual está.

SEÑORA ASIAÍN.- Me parece que sería más correcto decir «convenir» en vez de «conveniar».

SEÑORA PRESIDENTA.- En virtud de la sugerencia de la señora senadora Asiaín, encomendamos a la secretaría que realice los ajustes correspondientes.

En consideración el artículo con esa modificación.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–3 en 5. **Afirmativa.**

SEÑOR SARAVIA.- Quiero dejar constancia de que no comparto este artículo ni el anterior, que hablaba de los ciento veinte días. Entendemos que está muy bien que se dé un tiempo. La Intendencia de Montevideo fijó un plazo de noventa días, pero de repente otras intendencias dan otro y, por lo tanto, eso no me parece correcto. Más allá de eso nosotros votamos negativamente porque el cuestionamiento es de fondo. En realidad, cuando vino el ministerio se hicieron aportes y se habló de la posibilidad de que las personas que no tienen recursos accedan a convenios. A veces las intendencias del interior, por su propia autonomía y por su funcionamiento departamental, tienen un alcance más directo que el que puede tener un ministerio. Creo que la modificación es bienvenida, pero quería dejar constancia de que discrepamos en los conceptos, no en la redacción.

SEÑOR CARRERA.- Quiero dejar una constancia. Cuando la Suprema Corte de Justicia fue convocada para tratar el tema de la prescripción corta dijo que era constitucional. Es importante hacer esa aclaración porque si después en la próxima sesión o en el plenario estamos debatiendo en torno a este tema, queremos que se debata bien y que se reconozca que este instituto es constitucional de acuerdo con nuestra Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR SARAVIA.- Es bueno que se den las dos visiones porque en este tema hay dos bibliotecas. Con esta constitución de la Suprema Corte de Justicia se dice que el tema es constitucional, pero quizá si estuviera integrada con otros ministros podría decir que es inconstitucional. Ya ha pasado que muchos dictámenes de la Suprema Corte de Justicia pasaron de ser constitucionales a inconstitucionales. Además, las inconstitucionalidades son recursos individuales. Nosotros estamos hablando de un tema más general de lo que refieren Jiménez de Aréchaga y Korzeniak.

SEÑOR MICHELINI.- Comparto el razonamiento. Permanentemente nos dicen que es inconstitucional cuando, en realidad, es caso a caso. Sería bueno que el señor senador Saravia se lo dijera a algunos señores senadores.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ha quedado aprobado el proyecto de ley por mayoría.

SEÑORA ASIAÍN.- Quería dejar una constancia con respecto al último artículo. Donde dice: «A los efectos de acreditar la condición de no propietarios los interesados deberán adjuntar una declaración jurada de no ser propietarios», yo me preguntaba si era posible pedir información registral que lo hiciera fehaciente. Después, cuando había hecho mis consultas, para mi sorpresa la asesoría contesta que sí, que eso era posible. Incluso sugiere que se podría consultar a la Dirección General de Registros para determinarlo porque sí existe la posibilidad de realizar la búsqueda patronímica sobre la titularidad de bienes. Reitero que nosotros votamos negativamente, pero queríamos dejar constancia de que nos llevamos la sorpresa de que había una herramienta posible.

SEÑOR CARRERA.- Cuando trabajamos sobre la base del proyecto nosotros realizamos consultas y nos dijeron que no era posible. Entiendo la observación que formuló la senadora Asiaín en la sesión pasada en el sentido de que la declaración jurada no sería prueba suficiente, pero la realidad indica que es la única prueba que podrían presentar quienes promuevan la prescripción adquisitiva para acreditar la condición de no ser propietario de inmuebles.

Tal como dijimos en la sesión pasada, el motivo de esto es que no existe un registro patronímico sobre la propiedad. Hace unos seis meses yo había realizado la consulta, pero de todas maneras voy a volver a hacerla. Al igual que a la senadora Asiaín, me llamó la atención el informe, pero en su momento nos dijeron que no había otra forma de acreditar la propiedad en forma patronímica.

De todas maneras, reitero que me comprometo a hacer la consulta, tal como la hice unos meses atrás.

SEÑORA ASIAÍN.- Aclaro que cuando hice esta observación venía acompañada de la exoneración de los timbres registrales, o sea que no se trataba de crear una traba económica.

SEÑORA PRESIDENTA.- La sugerencia estaba hecha y ya estaba previsto esto.

En función de la averiguación que había hecho el senador Carrera, no nos pareció bien incluirlo. De todas maneras, dado que él va a consultar nuevamente, en la discusión del Plenario podríamos anexar esa parte si fuera posible.

Habiendo quedado aprobado el proyecto, corresponde designar miembro informante.

SEÑOR MICHELINI.- Propongo al senador Carrera.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–4 en 5. **Afirmativa.**

Queda designado el senador Carrera como miembro informante de este proyecto, que se trataría en el Plenario el próximo martes.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 17:33).